

BAB IV

PE.MBAHASAN

A. Penggolongan Penduduk dalam Pembuatan Surat Keterangan Waris

Ditinjau dari Hukum Positif di Indonesia

1. Sejarah Masih Diberlakukannya Sistem Penggolongan Penduduk Dalam Pembuatan Surat Keterangan Waris.

Indonesia merupakan negara dengan beragam budaya, ras dan etnis yang tersebar di seluruh wilayah di Indonesia yang menyebabkan adanya pemisahan penggolongan penduduk. Penggolongan penduduk di Indonesia merupakan hasil dari sejarah kelam yang dialami pada masa pra kemerdekaan khususnya yang berkaitan dengan tata hukum yang mencakup hal-hal politik hukum pada masa itu. Politik hukum erat kaitannya dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakan hukum, dengan pemahaman yang baik terhadap politik hukum yang ditetapkan akan dipahami pula kemana arah dan tujuan hukum dibentuk dan dipositifkan. Sebagaimana definisi politik hukum yang dikemukakan oleh Jazim Hamidi yang menjelaskan bahwa

“Politik hukum adalah ‘kebijakan’ yang diambil atau ‘ditempuh’ oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu diubah, atau hukum mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggara negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan dapat terwujud”¹

¹ Abdul Latif, Hasbi Ali, **Politik Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 25

Pemisahan penggolongan penduduk merupakan politik hukum yang diberlakukan oleh pemerintah kolonial Belanda kepada bangsa Indonesia yang bertujuan untuk mengawasi penduduk yang berada di daerah jajahannya dan upaya pembodohan dan politik memecah belah (*divide et impera*). Dasar yang digunakan oleh pemerintah Hindia-Belanda terhadap hukum di Indonesia dituliskan dalam pasal 131 IS (*Indische Staatsregeling*) yang mengatur tentang asas konkordansi², sebelumnya juga telah dituliskan dalam pasal 75 RR (*Regeringsreglement*) yang merupakan aturan pemerintah pada saat itu.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan mengenai sejarah lahirnya penggolongan penduduk, dalam perkembangannya penduduk tidak hanya untuk membedakan sistem hukum yang berlaku bagi masing-masing golongan, akan tetapi juga menentukan susunan dan pelaksanaan lembaga peradilan bagi mereka.

Mengenai pembuatan surat keterangan waris selama itu didasarkan pada pasal 14 ayat (1) dan (3) *Grootboeken ner Nationale Schuld*, yang dengan asas konkordansi juga diberlakukan di Hindia-Belanda. Ketentuan tersebut dianggap sebagai *lex specialist* yang secara khusus menjadi dasar atas pembuatan surat keterangan waris, yang kemudian dalam sistem hukum Indonesia pasca kemerdekaan diakui dan diterima sebagai doktrin dan yurisprudensi hingga

² Asas Konkordansi merupakan asas yang berisikan bahwa “terhadap orang Eropa yang berada di Indonesia diperlukan hukum perdata asli yaitu hukum perdata yang berlaku di negeri Belanda”

kemudian dianggap sebagai hukum kebiasaan pula.³ Dari penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa salah satu dasar dalam pembuatan surat keterangan waris yang masih didasarkan pada penggolongan penduduk juga karena faktor kebiasaan dalam hukum Indonesia.

Dasar pembuatan surat keterangan waris bagi golongan Timur Asing Cina atau bafi warga negara Indonesia keturunan Tionghoa terdapat dalam pasal 14 ayat (1) dan (3) *Grootboeken ner Nationale Schuld* yang menjelaskan bahwa

“Pasal 14

- (1) Para ahli waris atau dalam hal seseorang sesuai dengan pasal 524 BW (Ned) dengan keputusan pengadilan dinyatakan diduga meninggal, yang diduga ahli waris daripadanya, yang mempunyai suatu hak terdaftar dalam buku-buku besar utang-utang nasional, harus membuktikan hak mereka dengan suatu surat keterangan hak waris setelah kematian atau diduga meninggalnya pewaris.
- (3) Jika suatu warisan terbuka di negeri ini (Nederland), keterangan hak waris dibuat oleh seorang Notaris. Akta yang dibuat dari keterangan ini harus dikeluarkan ini originali.”⁴

Bagi golongan Timur Asing lainnya, pembuatan surat keterangan waris oleh Balai Harta Peninggalan (BHP), sebagaimana diatur dalam pasal 14 ayat (2) *Ordonnantie* tanggal 22 juli 1916. Sedangkan surat keterangan waris bagi golongan penduduk pribumi atau penduduk Indonesia Asli menjadi kewenangan pemerintahan serempat.

Pembuatan surat keterangan waris yang masih didasarkan pada penggolongan penduduk masih berlaku karena adanya asas konkordansi. Pada saat ini, berlakunya pasal 111 ayat (1) huruf c angka (4) Peraturan Menteri

³ Herlien Budiono, **Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotarion**, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, hlm. 93

⁴ *Ibid*

Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1997 merupakan dampak dari diberlakukannya penggolongan penduduk sebagai politik hukum Kolonial Belanda yang sampai saat ini masih berlaku sebagai kebiasaan karena adanya pluralisme sistem hukum waris yang secara bersama-sama berlaku.

Pembuatan surat keterangan waris oleh instansi yang berbeda-beda merupakan salah satu konsekuensi akibat masih berlakunya pluralisme sistem hukum waris dan terdapatnya perbedaan kebutuhan keperdataan masing-masing golongan penduduk.⁵

2. Peralihan Hak Waris Atas Tanah

Masalah mengenai tanah merupakan masalah yang krusial dalam hukum agraria saat ini, karena tanah mempunyai peran yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Masalah pertanahan tidak terpas dari adanya sengketa hak-hak atas tanah. Dalam hukum agraria nasional/Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dikenal 2 (dua) macam mengenai hak-hak atas tanah. Pertama, hak-hak atas tanah yang dapat dikuasai langsung oleh subyek hukum yaitu individu atau badan hukum yang dapat dipindahtangankan kepada ahli warisnya atau orang lain, meliputi : hak milik, hak paka, hak guna usaha dan hak guna bangunan. Hak-hak atas tanah ini disebut juga hak atas tanah yang bersifat primer. Kedua, hak-hak atas tanah yang mempunyai sifat sementara atau tidak tetap yang hanya dimiliki oleh subyek hukum dalam jangka waktu tertentu seperti hak guna usaha, hak menyewa atas tanah pertanian, hak gadai, dan lain lain. Hak-hak atas tanah

⁵ *Ibid*, hlm. 88.

yang bersifat sementara atau tidak tetap ini juga dapat disebut dengan hak atas tanah yang bersifat sekunder.

Salah satu permasalahan yang ada dalam lingkup hak atas tanah adalah peralihan hak waris atas tanah. Peralihan dalam hal ini yaitu mengenai peralihan hak waris atas benda bergerak baik bersertifikat atau tidak disertai sertifikat. Perolehan hak atas tanah secara umum dibagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu : Perolehan hak atas tanah baru dan perolehan hak atas tanah yang sebelumnya sudah menjadi hak orang lain. Dengan adanya peristiwa hukum, maka hak tersebut dapat beralih dan dialihkan. Peralihan hak atas tanah dapat beralih apabila terjadi pewarisan, dan juga dapat dialihkan apabila terjadi peristiwa hukum seperti jual-beli, hibah, wasiat, dan lain sebagainya.

Apabila perolehan hak atas tanah baru maka tanah tersebut yang semula milik Negara kemudian menjadi milik subyek hukum karena adanya pelepasan hak ataupun diluar pelepasan hak, sedangkan cara untuk memperoleh hak atas tanah lama maka dapat dilakukan dengan peralihan hak dari satu subyek hukum kepada subyek hukum yang lain, contohnya adanya peristiwa jual beli, hibah, waris, hadiah, tukar menukar, wasiat, dan lain sebagainya.

Berdasarkan peraturan yang berlaku, peralihan hak milik atas tanah harus disertai dengan surat keterangan waris yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang dengan disaksikan oleh seluruh ahli waris dan juga didaftarkan di kantor pertanahan. Syarat lain yang harus dipenuhi dalam prosedur peralihan hak waris atas tanah menurut peraturan kepala badan pertanahan nasional (perkabtan) nomor 1 tahun 2010 meliputi : (1) Formulir permohonan yang di

dalamnya memuat identitas pemohon, keterangan lengkap mengenai tanah yang dimohonkan, pernyataan bahwa tanah tersebut tidak sedang dalam sengketa, dan pernyataan bahwa tanah tersebut dikuasai secara fisik, (2) Surat kuasa oleh pemohon apabila pemohon apabila dikuasakan, (3) Kelengkapan identitas diri pemohon yaitu fotokopi Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga serta surat kuasa apabila dikuasakan, dan (4) Sertifikat asli tanah yang menjadi objek peralihan hak waris atas tanah.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgelijk Wetboek) menjelaskan bahwa setiap subyek hukum pemegang hak atas tanah yang telah meninggal dunia maka hak atas tanah tersebut akan beralih kepada ahli warisnya dan hukum waris yang berlaku adalah hukum dari masing-masing pemegang hak yang bersangkutan.

Peralihan hak waris atas tanah juga harus disertai dengan pendaftaran tanah agar terciptanya kepastian hukum bagi subyek yang mempunyai tanah waris tersebut. Peralihan hak waris atas tanah merupakan perpindahan harta kewarisan secara utuh baik dalam hal hak dan kewajiban si pemberi warisan (pewaris) tersebut berpindah ke penerima warisan (ahli waris). Mengenai peralihan hak atas tanah yang disebabkan oleh pewarisan harus didahului dengan pendaftaran tanah yang disertai dengan bukti bahwa seseorang tersebut adalah benar ahli waris dari pewaris dengan dibuatnya surat keterangan waris yang dibuat oleh pejabat yang berwenang. Definisi mengenai pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 adalah :

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”⁶

Dijelaskan di dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa dalam pelaksanaan pendaftaran tanah akibat peralihan hak waris atas tanah harus disertai dengan dokumen dokumen berupa sertifikat tanah asli yang menjadi obyek peralihan hak, surat keterangan kematian pewaris, dan surat keterangan ahli waris. Apabila tanah yang menjadi obyek peralihan hak tersebut belum memiliki sertifikat, maka pemohon wajib menyerahkan pula alat-alat bukti tambahan yang dapat berupa keterangan saksi ataupun dokumen tertulis yang dapat menjadira cukup untuk menjadi bukti penguat yang menjelaskan bahwa tanah tersebut benar milik pewaris yang telah meninggal dunia.

Tidak jauh berbeda dengan yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang syarat pendaftaran tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1997 juga menjelaskan bahwa :

“ (1) dalam permohonan pendaftaran tanah akibat peralihan hak waris atas tanah harus disertai dengan :

- b. Sertifikat hak atas tanah atau sertifikat hak milik atas satuan rumah susun atas nama pewaris atau apabila mengenai tanah yang belum terdaftar, bukti kepemilikan sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997

⁶ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah nomor 24 Lembaran Negara nomor 59 tahun 1997

- c. Surat kematian atas nama pemegang hak yang tercantum dalam sertifikat yang bersangkutan dari kepala desa/lurah tempat tinggal pewaris waktu meninggal dunia, rumah sakit, petugas kesehatan, atau instansi lain yang berwenang
- d. Surat tanda bukti sebagai ahli waris yang dapat berupa
 1. Wasiat dari pewaris, atau
 2. Putusan Pengadilan, atau
 3. Penetapan hakim/ketua pengadilan,
 4. Surat kuasa tertulis dari ahli waris apabila yang mengajukan permohonan pendaftaran peralihan hak bukan ahli waris yang bersangkutan, dan
 5. buku identitas ahli waris.”⁷

3. Penghapusan Penggolongan Penduduk menurut Undang-Undang nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan dan Undang-Undang nomor 40 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

1.1 Penghapusan Penggolongan Penduduk menurut Undang-Undang nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan

3.1.1 Pengertian Kewarganegaraan

a. Kewarganegaraan dalam Arti Yuridis

Hukum kewarganegaraan dalam arti yuridis merupakan pertanda adanya sebuah ikatan secara yuridis (hukum) antara warga negara Indonesia dengan negara berkaitan dengan status individu tersebut sebagai seorang warga negara. Adanya hubungan atau ikatan antara warga negara dengan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban sebagai subjek hukum. Hak yang dimaksud adalah sesuai dengan Undang-Undang Negara Republik Indonesia tahun 1945, diantaranya :

⁷ Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1997

- a. Hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui jalan perkawinan yang sah (Pasal 28B ayat 1)
- b. Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, bahwa seluruh masyarakat Indonesia mempunyai hak yang sama atas pekerjaan dan kehidupan yang layak (pasal 27 ayat 2)
- c. Hak untuk merdeka, berdaulat dari penjajahan (Pembukaan UUD NRI tahun 1945)
- d. Hak warga negara untuk mendapatkan pendudukan dan pengembangan ilmu untuk mencerdaskan kehidupan bangsa (Pasal 31 ayat 1)
- e. Hak warga negara untuk bebas memeluk agama dan keyakinan berdasarkan Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 29 ayat 2)⁸

Selain mendapatkan hak sebagai seorang warga negara, mereka juga memiliki kewajiban yang harus dilaksanakan sebagai suatu subjek hukum berdasarkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia tahun 1945, diantaranya :

- a. Setiap warga negara diwajibkan untuk saling menghormati hak warga negara yang lain (pasal 28 J ayat 1)
- b. Setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sama di mata hukum dan pemerintahan tanpa terkecuali (Pasal 27 ayat 1)
- c. Setiap warga negara mempunyai hak yang sama dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara (Pasal 27 ayat 3)

⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- d. Setiap warga negara mempunyai hak yang sama dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara Indonesia (Pasal 30 ayat 1)
- e. Dalam menjalankan hak dan kewajibannya, setiap warga negara wajib mematuhi batasan yang telah ditentukan dan ditetapkan dalam undang-undang sebagai maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil yang sesuai dengan nilai-nilai agama, keamanan, ketertiban umum, serta pertimbangan moral dalam suatu masyarakat demokratis. (Pasal 28J ayat 2)⁹

b. Kewarganegaraan dalam arti Sosiologis

Kewarganegaraan dalam sudut pandang sosiologis diartikan sebagai ikatan perasaan dalam kesatuan ikatan seperti ikatan keluarga, ikatan senasib, ikatan budaya dan sebagainya yang menghasilkan status kewarganegaraan. Terdapat beberapa asas yang dijelaskan dalam Undang-Undang nomor 12 tahun 2006 mengenai timbulnya status kewarganegaraan yaitu ; Asas *Ius Sanguinis* yang menentukan bahwa seseorang mendapatkan status kewarganegaraan berdasarkan keturunan bukan berdasarkan negara tempat individu tersebut dilahirkan,

1.1.2 Perkembangan Undang-Undang Tentang Kewarganegaraan di Indonesia

pasca kemerdekaan, Undang-Undang mengenai Kewarganegaraan mengalami beberapa kali perubahan, yaitu :

⁹ *Ibid.*

A. Undang-Undang nomor 3 tahun 1946

Undang-Undang nomor 3 tahun 1946 ini pada intinya mengatur segala hal Tentang Kewarganegaraan dan kependudukan. Pada pasal 1 Undang-Undang nomor 3 tahun 1946 Tentang Kewarganegaraan ini menjelaskan bahwa :

“Warga Negara Indonesia ialah :

- a. Orang Indonesia asli dalam wilayah Negara Indonesia
- b. Orang yang tidak masuk dalam golongan tersebut diatas tetapi turunan seseorang dari golongan ini serta lahir dan bertempat kedudukan dan berkediaman di dalam wilayah Negara Indonesia dan orang bukan turunan seseorang dari golongan golongan termaksud lahir bertempat kedudukan dan berkediaman yang paling akhir selama sedikitnya lima tahun berturut-turut di dalam wilayah Negara Indonesia yang berumur 21 tahun atau telah kawin.
- c. Orang yang mendapat kewarganegaraan Indonesia dengan cara naturalisasi.
- d. Anak yang sah, disahkan, atau di akui dengan cara yang sah oleh bapaknya pada waktu lahir bapaknya mempunyai kewarganegaraan Indonesia.
- e. Anak yang lahir dalam jangka waktu tiga ratus hari setelah bapaknya yang mempunyai kewarganegaraan Indonesia meninggal dunia.
- f. Anak yang hanya oleh ibunya diakui dengan cara yang sah, yang pada waktu lahir mempunyai kewarganegaraan Indonesia;
- g. Anak yang diangkat secara sah oleh warga Negara Indonesia
- h. Anak yang lahir di dalam wilayah Negara Indonesia, yang oleh bapaknya atau ibunya tidak diakui secara sah;
- i. Anak yang lahir di wilayah Negara Indonesia yang tidak diketahui siapa orangtuanya atau kewarganegaraannya.”¹⁰

B. Undang-Undang nomor 62 tahun 1958

Undang-Undang nomor 62 tahun 1958 lebih menitikberatkan pembahasan mengenai penggunaan asas *sanguinis*. Hal ini tercermin pada pasal 1 Undang-Undang nomor 62 tahun 1958. Pasal tersebut juga menggunakan asas *ius soli* yang dipergunakan untuk menghindari munculnya status *apatride* (tidak mempunyai kewarganegaraan). Adapun yang termasuk Warga Negara Republik Indonesia berdasarkan pasal 1 Undang-Undang nomor 62 tahun 1958 adalah

¹⁰ Pasal 1 Undang-Undang nomor 3 tahun 1946 Tentang Kewarganegaraan

sebagai berikut : Pertama, yang disebut warga negara Indonesia adalah anak yang lahir 300 hari pasca meninggalnya sang ayah. Dengan syarat pada saat meninggal dunia, sang ayah merupakan warga negara Indonesia. Kedua, warga negara Indonesia ialah orang yang pada saat lahir ibunya merupakan warga negara Indonesia selama tidak diketahui kewarganegaraan ayahnya. Ketiga, Seorang anak yang ditemukan di lingkup wilayah Indonesia selama tidak diketahui identitas dan keberadaan orangtuanya. Keempat, orang yang pada saat lahir ibunya merupakan warga negara Indonesia yang pada waktu itu tidak mempunyai hubungan hukum kekeluargaan dengan sang ayah. Kelima, orang yang dilahirkan di dalam wilayah Republik Indonesia yang pada saat lahir tidak mendapatkan kewarganegaraan dari kedua ayah dan ibunya, dan selama ia tidak mendapatkan kewarganegaraan dari keduanya. Keenam, Orang yang pada saat lahir mempunyai hubungan hukum dengan keluarga ayah yang merupakan warga negara Indonesia sebelum orang tersebut berusia 18 tahun, karena ketika orang tersebut berusia 18 tahun keatas maka ia harus memilih salah satu kewarganegaan antara kewarganegaraan ayahnya atau kewarganegaraan ibunya. Ketujuh, orang yang memperoleh status kewarganegaraan Republik Indonesia berdasarkan aturan undang-undang. Kedelapan, seorang anak yang ditemukan di lingkup wilayah negara Republik Indonesia selama tidak diketahui identitas dan keberadaan kedua orangtuanya. Kesembilan, orang yang dilahirkan di lingkup wilayah Republik Indonesia ketika orangtuanya tidak mempunyai status kewarganegaraan atau status kewarganegaraan kedua orang tuanya tidak diketahui secara pasti. Kesepuluh, orang yang berdasarkan pada perundang-

undangan dan/atau perjanjian-perjanjian dan/atau peraturan yang berlaku semenjak proklamasi 17 Agustus 1945 telah mempunyai status sebagai warga negara Republik Indonesia.¹¹

C. Undang-Undang nomor 12 Tahun 2006

Undang-Undang nomor 62 tahun 1958 dianggap tidak relevan lagi karena masih mengatur tentang diskriminasi Ras dan Golongan sehingga dibuatlah Undang-Undang nomor 12 tahun 2006 yang mana membagi Warga Indonesia menjadi 2 (dua) golongan sebagaimana yang tercantum dalam pasal 2 Undang-Undang nomor 12, yaitu :

“yang menjadi Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai warga negara”¹²

Menurut Undang-Undang nomor 12 tahun 2006, Kewarganegaraan sendiri mempunyai beberapa arti yakni :

1. Kewarganegaraan dalam arti yuridis yaitu ditandai dengan adanya ikatan hukum antara warga negara dan negara yang selanjutnya menyebabkan akibat hukum tertentu seperti contohnya akta kelahiran, bukti kewarganegaraan, dan lain lain.
2. Kewarganegaraan dalam arti Formil yaitu kewarganegaraan yang ditentukan dari tempat tinggal si warga negara tersebut.

¹¹ Pasal 1 Undang-Undang nomor 62 tahun 1958 Lembaran Negara nomor 113 Tahun 1958 Tentang Kewarganegaraan

¹² Pasal 2 Undang-Undang nomor 12 tahun 2006 Lembaran Negara nomor 63 tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan

3. Kewarganegaraan dalam arti sosiologis dilihat dari ikatan perasaan, ikatan nasib, ikatan keturunan atau ikatan tanah air dari setiap warga negara yang bersangkutan, dan
4. Kewarganegaraan dalam arti materiil adalah dimana status kewarganegaraan seseorang didapatkan dari hak dan kewajiban warga negara tersebut.

Undang-Undang nomor 12 tahun 2006 mengandung beberapa asas yang menjadi dasar dibentuknya Undang-Undang Tentang Kewarganegaraan di Republik Indonesia, diantaranya :

1. Asas persamaan di dalam hukum dan pemerintah (*Equality before the Law*) yang dapat diartikan sebagai asas yang menegaskan bahwa setiap Warga Negara Indonesia (WNI) harus mendapatkan perlakuan yang sama di mata hukum dan pemerintahan.
2. Asas perlindungan maksimum yang dapat diartikan sebagai asas yang menetapkan bahwa pemerintah mempunyai kewajiban mutlak untuk melindungi setia Warga Negara Indonesia dalam hal apapun.
3. Asas kebenaran substansif mempunyai definisi bahwa dalam status kewarganegaraan seseorang tidak hanya bersifat administratif tetapi juga harus disertai pula dengan syarat-syarat dalam mengajukan permohonan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.
4. Asas pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia memiliki penjelasan bahwa semua hal yang berkaitan dengan Warga Negara harus memuliakan, menjamin dan melindungi hak asasi manusia setiap warga negara tersebut.

Undang-Undang nomor 12 tahun 2006 sudah jelas mengatur mengenai penghapusan penggolongan penduduk yang telah disebutkan secara tidak langsung dalam pasal 2 sehingga penggolongan penduduk telah dihapuskan menurut pasal 2 Undang-Undang nomor 12 tahun 2006.

1.2 Penghapusan Penggolongan Penduduk menurut Undang-Undang nomor 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis

Diskriminasi ras dan etnis sudah ada sejak zaman colonial, yakni sejak diberlakukannya ketentuan pada pasal 163 (*Indische Staatsregeling*) yang berisikan tentang pemberlakuan sistem penggolongan penduduk menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu : golongan eropa, golongan pribumi dan golongan timur asing yang selanjutnya digunakan sebagai acuan dalam hal pembuatan surat keterangan waris pada pasal 111 ayat (1) huruf c angka (4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1997.

Ketentuan mengenai diskriminasi tersebut ada karena politik hukum zaman dulu yang disebut “*divide et impera*” atau dapat juga diartikan sebagai politik memecah belah yang digunakan pemerintah kolonial Belanda untuk mengadu domba antar golongan penduduk. Pemerintah kolonial Belanda menganggap bahwa golongan pribumi sebagai inferior, tidak jujur, bodoh, dan selalu memusuhi etnis golongan timur asing Tionghoa. Sebaliknya, etnis timur asing Tionghoa digambarkan sebagai suatu komunitas licik, eksklusif, kikir, dan

serigala ekonomi, sehingga dengannya akan terjadi konflik dan memberikan keuntungan bagi golongan elit Eropa.¹³

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang nomor 40 Tahun 2008 menjelaskan tentang diskriminasi yang diartikan sebagai bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan yang didasarkan pada ras dan etnis tertentu yang menyebabkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sosial, budaya, politik, ekonomi, dan sipil.

Undang-Undang nomor 40 tahun 2008 menggolongkan diskriminasi dalam dua bentuk yaitu diskriminasi ras dan diskriminasi etnis. Berdasarkan pasal 1 ayat (1) Undang-Undang nomor 40 tahun 2008, ras merupakan golongan bangsa yang dilihat dari ciri-ciri fisik dan keturunan. Sedangkan etnis menurut Undang-undang nomor 40 tahun 2008 pasal 1 ayat (3) merupakan penggolongan manusia yang didasarkan pada kebiasaan, adat istiadat, kepercayaan, nilai, hubungan kekerabatan, sejarah, geografis, bahasa, dan norma.

Undang-Undang nomor 40 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis dengan tegas telah mengatur tentang penghapusan penggolongan penduduk. Pasal 5 huruf (a) Undang-Undang nomor 40 tahun 2008 ini menjelaskan bahwa :

“Penghapusan diskriminasi ras dan etnis wajib dilakukan dengan memberikan :

¹³ Fardatul Laili, **Analisis Pembuatan Surat Keterangan Waris yang Didasarkan pada Penggolongan Penduduk**, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2015, hlm. 67

- a. Perlindungan, kepastian, dan kesamaan kedudukan di dalam hukum kepada semua Warga Negara Indonesia untuk hidup bebas dari diskriminasi ras dan etnis
- b. Jaminan tidak adanya hambatan bagi prakarsa perseorangan, kelompok orang, atau lembaga yang membutuhkan perlindungan dan jaminan kesamaan penggunaan hak sebagai Warga Negara, dan
- c. Pemahaman kepada masyarakat mengenai pentingnya pluralisme dan penghargaan hak asasi manusia melalui pendidikan nasional.”¹⁴

Dilihat dari penjelasan dalam pasal 5 huruf (a) undang-undang nomor 40 tahun 2008 tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa Negara telah menghapuskan segala bentuk diskriminasi ras dan etnis (penggolongan penduduk) dalam bentuk apapun. Pasal tersebut menjelaskan bahwa setiap Warga Negara Indonesia mempunyai hak yang sama dalam hal perlindungan, kepastian dan kesamaan kedudukan di dalam hukum.

Selain penjelasan mengenai penghapusan diskriminasi ras dan etnis (penggolongan penduduk) yang terdapat dalam pasal 5, selanjutnya dijelaskan dalam pasal 4 bab III mengenai macam-macam tindakan diskriminatif yang ada pada penggolongan penduduk.. Pasal 4 tersebut berisikan bahwa :

“Tindakan diskriminasi ras dan etnis berupa :

- a. Memperlakukan, pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya; atau
- b. Menunjukkan kebencian atau rasa benci kepada orang karena perbedaan ras dan etnis yang berupa perbuatan :
 - 1. Membuat tulisan atau gambar untuk ditempatkan, ditempelkan, atau disebarluaskan di tempat umum atau tempat lainnya yang dapat dilihat atau dibaca oleh orang lain
 - 2. Berpidato, mengungkapkan, atau melontarkan kata-kata tertentu di tempat umum atau tempat lainnya yang dapat didengar orang lain;

¹⁴ Pasal 5 huruf (a) Undang-Undang nomor 40 tahun Lembaran Negara nomor 170 tahun 2008 tentang Penghapusan Ras dan Etnis

3. Mengenakan sesuatu pada dirinya berupa benda, kata-kata, atau gambar di tempat umum, atau tempat lainnya yang dapat dibaca oleh orang lain; atau
4. Melakukan perampasan nyawa orang, penganiayaan, pemerkosaan, perbuatan cabul, pencurian dengan kekerasan, atau perampasan kemerdekaan berdasarkan diskriminasi ras dan etnis.”¹⁵

Berdasarkan pada penjelasan tersebut diatas, pembuatan surat keterangan waris yang masih didasarkan pada pembedaan penggolongan penduduk seperti yang telah dijelaskan dalam pasal 111 ayat (1) huruf c angka (4) Undang-undang nomor 3 tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yang berbunyi :

(1) “Permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun diajukan oleh ahli waris atau kuasanya dengan melampirkan :

- (c) angka (4) : - Bagi warga Negara Indonesia penduduk asli: Surat keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan oleh dua orang saksi dan dikuatkan oleh kepala desa/kelurahan dan camat di tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia.
- Bagi warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa: akta keterangan hak mewaris dari notaris.
- Bagi warga Negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya : surat keterangan waris dari Balai Harta Peninggalan.¹⁶

¹⁵ Pasal 4 bab III Undang-Undang nomor 40 tahun Lembaran Negara nomor 170 tahun 2008 tentang Penghapusan Ras dan Etnis

¹⁶ Pasal 111 ayat (1) huruf (c) angka (4) Peraturan menteri agrarian nomor 3 tahun 1997

sangatlah bertentangan dengan apa yang telah diatur dalam Undang-Undang nomor 40 tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

2. Kedudukan Pasal 111 ayat (1) huruf c angka (4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Berdasarkan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dan Asas-Asas yang Terkandung di dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.

2.1 Pengertian Undang-Undang

Undang-undang dalam arti formil adalah keputusan penguasa yang dilihat dari bentuk dan cara terjadinya, sedangkan dalam arti materiil merupakan keputusan atau ketetapan penguasa, yang dilihat dari isinya disebut undang-undang dan mengikat setiap orang secara umum.¹⁷ Burkhardt Krems menjelaskan mengenai ilmu pengetahuan perundang-undangan yang dibagi menjadi dua bagian yaitu teori perundang-undangan dan ilmu perundang-undangan.

Teori perundang-undangan sendiri dapat diartikan sebagai kejelasan dan kemurnian arti atau definisi-definisi yang bersifat kognitif. Lain halnya dengan ilmu perundang-undangan yang lebih fokus dengan melakukan perbuatan dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat normatif.

2.2 Bentuk-Bentuk Peraturan Perundang-Undangan

¹⁷ Ahmad Ruslan, **Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia**, Rangkang Education, Yogyakarta, 2011, hlm. 3-4.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menjelaskan mengenai bentuk-bentuk Perundang-Undangan Republik Indonesia yang dibagi dalam beberapa bentuk, yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden

Berdasarkan sistem konstitusi seperti yang telah dijelaskan dalam ketentuan authentic Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia adalah bentuk peraturan perundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-peraturan lainnya dalam Negara. Sesuai pula dengan Prinsip Negara Hukum bahwa setiap peraturan harus berdasar dan bersumber dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang lebih tinggi tingkatnya.¹⁸

2.3 Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Hierarki peraturan perundang-undangan mempunyai definisi sebagai suatu aturan yang berlaku, bersumber, dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan paling rendah sampai yang paling tinggi tingkatannya dengan catatan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih

¹⁸ Maria Farida Indrati S, **Ilmu Peundang-Undangan**, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 72.

rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya.

Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang telah menetapkan bahwa jenis hierarki perundang-undangan terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota¹⁹

Hierarki peraturan perundang-undangan mulai dikenal sejak terbentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1950 menjelaskan bahwa :

“Jenis peraturan-peraturan pemerintah pusat dibagi menjadi 3, yaitu Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, serta Peraturan Menteri. Berdasarkan rumusan tersebut, dapat disimpulkan bahwa tingkat kekuatan peraturan-peraturan pemerintah pusat harus didasarkan pada urutan tersebut diatas.”²⁰

Dikenal beberapa asas dalam hierarki peraturan perundang-undangan antarai lain

¹⁹ Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²⁰ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Hierarki Peraturan Perundang-Undang

1. asas *lex superior derogat legi inferiori* dapat diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dikesampingkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. asas *lex specialis derogat legi generalis* berarti hukum yang sifatnya umum dikesampingkan oleh hukum yang sifatnya khusus. Ketentuan yang diatur dalam aturan yang bersifat umum tetap berlaku apabila ketentuan tersebut tidak diatur dalam ketentuan khusus.
3. asas *lex posterior derogat legi priori* yang berarti Peraturan yang paling baru mematahkan peraturan yang lama secara mutlak dan peraturan lama sudah tidak lagi dipakai.

Pasal 1 Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak mengatur secara spesifik mengenai peraturan menteri, namun keberadaannya diatur dalam pasal 8 ayat (1) Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 yang menjelaskan bahwa :

“jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Menteri, Badan, Bank Indonesia, Lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-Undang.”²¹

Terdapat 2 syarat sebagaimana telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada pasal 8 ayat (1) tentang kekuatan mengikat peraturan menteri. Pertama, Peraturan menteri tersebut dalam pembuatannya harus didasarkan pada perintah dari peraturan perundang-undangan yang

²¹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

sifatnya lebih tinggi, atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan mengenai kekuatan mengikat peraturan menteri yang mana peraturan menteri mempunyai kekuatan hukum mengikat dan diakui keberadaannya selama diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Peraturan Menteri mempunyai kedudukan yang dapat dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 apabila Peraturan Menteri tersebut dibuat

Kedudukan Peraturan Menteri yang dibentuk setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dapat dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan, baik yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang dibentuk atas dasar kewenangan dalam bidang suatu urusan pemerintahan tertentu yang terdapat dalam menteri. Sekedar menegaskan kembali, Pemerintah perlu mengkaji ulang mengenai kedudukan Peraturan Menteri yang dibentuk tanpa kewenangan di bidang administrasi negara.²²

Undang-Undang nomor 12 tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan dan Undang-Undang nomor 40 tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3

²² I Nyoman Prabu Buana Rumiarta, **Kedudukan Peraturan Menteri Pada Konstitusi**, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bali, 2015, hlm.13.

tahun 1997, sehingga ketentuan mengenai pembuatan surat keterangan waris yang terdapat dalam pasal 111 ayat (1) angka 4 huruf (c) peraturan menteri tersebut sudah seharusnya dihapuskan dengan berlakunya Undang-Undang nomor 12 tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan dan Undang-Undang nomor 40 tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

Keberlakuan pasal 111 ayat (1) huruf c angka (4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tidak dibenarkan menurut hukum positif di Indonesia yaitu ditinjau berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Kewarganegaraan dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Dilihat dari ketentuan dalam asas yang terkandung dalam hierarki perundang-undangan dimana dalam asas *lex posterior derogat legi priori* dijelaskan bahwa ketentuan dalam peraturan yang baru mengalahkan ketentuan dalam peraturan yang lama secara mutlak sehingga peraturan yang lama sudah tidak lagi relevan apabila masih digunakan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis telah mengatur ketentuan bahwa segala macam bentuk penggolongan penduduk di Indonesia telah dihapuskan.

Selain itu, asas *lex superior derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang berada dibawahnya juga dapat dijadikan alasan mutlak mengapa pasal 111 ayat (1) huruf c angka (4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tidak dibenarkan menurut Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2006 Kewarganegaraan dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, karena sesuai dengan tingkatannya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tersebut berada dibawah Undang-Undang Nomor 12 tahun 2006 maupun Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008.

B. Solusi terhadap Surat Keterangan Waris yang Mencerminkan Kepastian Hukum

1. Surat Keterangan Waris Terpadu

Masih dikenalnya sistem penggolongan penduduk dalam pembuatan surat keterangan waris yang mana pembuatan surat keterangan waris untuk keturunan Tionghoa dilakukan di Notaris, pembuatan surat keterangan waris untuk keturunan pribumi dilakukan di depan camat dan lurah, serta pembuatan surat keterangan waris untuk keturunan timur asing yang dilakukan oleh balai harta peninggalan menjadikan format bentuk surat keterangan waris yang dibuat oleh setiap pejabat berbeda-beda dan tidak tertibnya administrasi. Karenanya, penulis memberikan rekomendasi berupa dibuatnya surat keterangan waris terpadu yang berlaku bagi seluruh warga negara Indonesia tanpa memandang golongan.

1.1 Prosedur Pembuatan Surat Keterangan Waris

Terdapat beberapa langkah yang harus dilakukan dalam pembuatan surat keterangan waris. Ahli waris yang dalam hal ini sebagai pemohon harus melengkapi syarat-syarat yang telah diajukan oleh pejabat yang berwenang untuk membuat surat keterangan waris pada masing-masing golongan yang

dalam hal ini adalah Notaris, Camat/Lurah, serta Balai Harta Peninggalan, diantaranya :

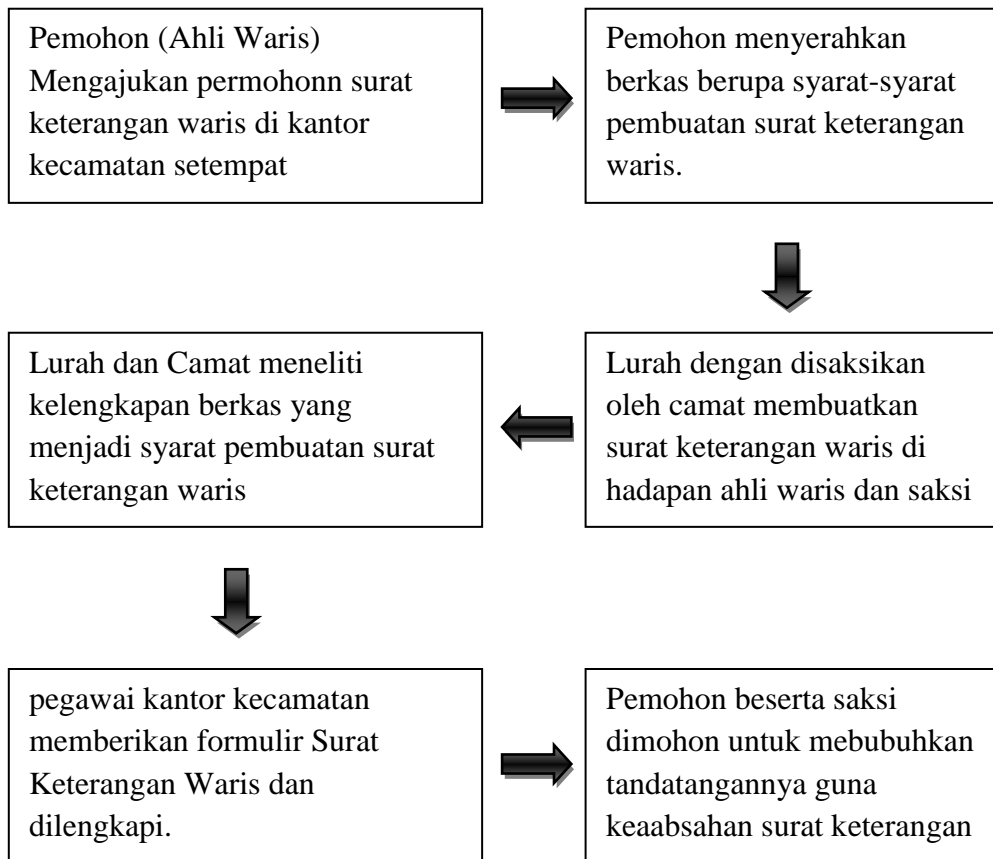
- 1 Fotocopy identitas diri pemohon (ahli waris) yang masih berlaku
- 2 Surat keterangan kematian yang asli
- 3 Fotocopy identitas diri saksi-saksi yang masih berlaku
- 4 Surat pernyataan yang menyebutkan bahwa ahli waris menyetujui bahwa harta warisan yang beruda tanah tersebut dibagi sesuai dengan kesepakatan.
- 5 Surat kuasa yang diberikan oleh ahli waris yang lain yang berisikan bahwa ahli waris yang lain memberi kuasa kepada pemohon untuk memproses pembuatan surat keterangan waris

Berikut penulis akan menjelaskan bagaimana prosedur pembuatan surat keterangan waris bagi masing-masing golongan.

1.1.1 Prosedur Pembuatan SKW untuk Golongan Pribumi

Bagan Prosedur Pembuatan

Surat Keterangan Waris oleh Camat dan Lurah²³



Terdapat beberapa tahapan dalam prosedur pembuatan surat keterangan waris untuk golongan pribumi yang dibuat oleh lurah dan disaksikan oleh camat setempat. Berikut tahapan yang harus dilakukan. Pertama, ahli waris harus membawa dan melengkapi syarat-syarat pembuatan surat keterangan waris

²³ Dibuat oleh penulis bersumber dari www.hukumonline.com yang diakses pada bulan februari 2018

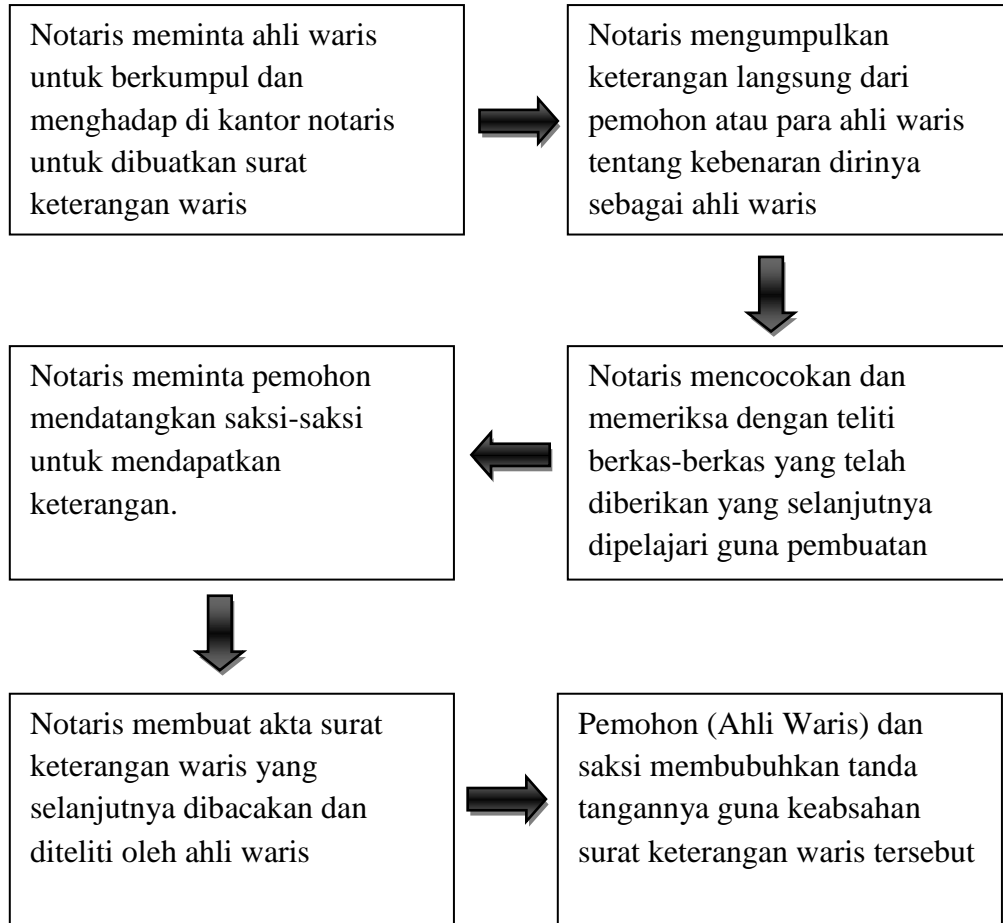
seperti yang sudah disebutkan diatas. Kedua, Surat Keterangan Waris yang dibuat oleh ahli waris dilakukan oleh Lurah dan disaksikan oleh Camat yang disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi yang berbentuk akta dibawah tangan. Selanjutnya Lurah dan Camat memeriksa dan meneliti kelengkapan berkas-berkas yang menjadi syarat dalam pembuatan surat keterangan waris. Ketiga, pegawai kantor kecamatan memberikan formulir Surat Keterangan Waris tersebut untuk selanjutnya dilengkapi oleh ahli waris sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Apabila pemohon mengalami kesulitan dalam melengkapi formulir, maka pegawai kantor kecamatan tersebut dapat membantu membuat surat keterangan waris dengan keterangan yang didapatkan dari pemohon. Terakhir, pegawai kantor kecamatan meminta pemohon dan para saksi untuk membubuhkan tanda tangannya guna keabsahan surat keterangan waris tersebut.

Kelemahan dalam pembuatan surat keterangan waris yang dilakukan oleh Lurah/Camat untuk golongan bumiputera atau pribumi ini adalah dimana terdapat dua bentuk pembuatan surat keterangan waris. Pertama, surat keterangan waris diterbitkan dan ditandatangani langsung oleh camat setempat atas dasar surat pernyataan ahli waris yang bersangkutan dengan disertai kepala dan nomor surat dinas kantor camat yang berarti surat keterangan waris dapat dibuat sendiri oleh ahli waris atau pemohon. Kedua, surat keterangan waris dibuat dan ditandatangani bersama oleh para ahli waris dihadapan lurah setempat dan diketahui oleh camat.

1.1.2 Prosedur Pembuatan SKW untuk Golongan Eropa dan Tionghoa

Bagan Pembuatan

Surat Keterangan Waris oleh Notaris²⁴



Prosedur pembuatan surat keterangan waris di hadapan notaris untuk golongan eropa dan tionghoa tidak jauh berbeda dengan prosedur pembuatan surat keterangan waris untuk golongan pribumi. berikut adalah prosedur pembuatan surat keterangan waris yang ditetapkan oleh notaris; Pertama, notaris

²⁴ Dibuat oleh penulis bersumber dari www.hukumonline.com yang diakses pada bulan februari 2018

akan meminta salah satu atau seluruh ahli waris untuk menghadap dan berkumpul di kantor notaris untuk dibuatkan surat keterangan waris. Kedua, notaris mengumpulkan keterangan langsung dari pemohon atau para ahli waris tentang kebenaran dirinya sebagai ahli waris dan seluk beluk mengenai pewarisan yang ada di keluarga pemohon seperti adanya surat wasiat, perjanjian kawin, dan lain sebagainya. Ketiga, notaris mencocokkan dan memeriksa dengan teliti berkas-berkas yang telah diberikan yang selanjutnya dipelajari guna pembuatan surat keterangan waris. Keempat, notaris meminta pemohon mendatangkan saksi-saksi atau dapat juga memberikan surat pernyataan saksi dalam bentuk akta dibawah tangan yang berisikan kebenaran berkas-berkas dan pernyataan ahli waris. Setelah beberapa tahapan yang telah disebutkan diatas terpenuhi, selanjutnya notaris membuat akta surat keterangan waris yang selanjutnya dibacakan dan diteliti oleh ahli waris dan ditandatangani oleh notaris dan saksi-saksi.

Kewenangan pembuatan surat keterangan waris bagi mereka yang tunduk pada hukum waris yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgelijk Wetboek*) berdasar pada asas konkordansi dengan pasal 14 ayat (1) dan (3) *Wet op de Grootboeken der Nationale Schuld* di Netherland yang selanjutnya dijadikan sebagai doktrin dan yurisprudensi di Indonesia dan dianggap sebagai hukum kebiasaan. Pada dasarnya, *Wet op de Grootboeken der Nationale Schuld* bukan termasuk undang-undang yang secara khusus mengatur wewenang notaris dalam pembuatan surat keterangan waris, namun dalam praktiknya sampai saat ini ketentuan di dalam *Wet op de Grootboeken der*

Nationale Schuld masih dianggap sebagai dasar hukum kewenangan notaris dalam pembuatan surat keterangan waris.

“Notaris Suyanto, SH, Ketua Ikatan Notaris Indonesia (INI Jawa Tengah) menjelaskan mengenai pembuatan surat keterangan waris bagi warganegara Indonesia keturunan Tionghoa. Bentuk surat keterangan waris yang selama ini dibuat dalam bentuk akta hak mewaris tersebut berupa :

- a. Keterangan yang berbentuk suatu keterangan di bawah tangan yang dibuat oleh notaris
- b. Dalam bentuk minuta dari keterangan yang diberikan oleh para saksi. Bentuk surat keterangan yang seperti ini tidak tergolong dalam akta otentik berdasarkan pada Pasal 1868 KUHPerdara dimana akta otentik merupakan akta yang dibuat dalam bentuk yang ditetapkan undang-undang dan dibuat oleh atau dihadapan pejabat yang berwenang, sehingga kekuatan pembuktiannya tetap sebagai akta di bawah tangan.
- c. Dengan minuta yang berisikan keterangan yang diberikan oleh saksi dan kesimpulan berupa siapa ahli waris dan bagian warisnya diberikan oleh notaris dengan alasan untuk memudahkan pemegang protokol untuk membuat salinan jika di kemudian hari ada yang memintanya.”²⁵

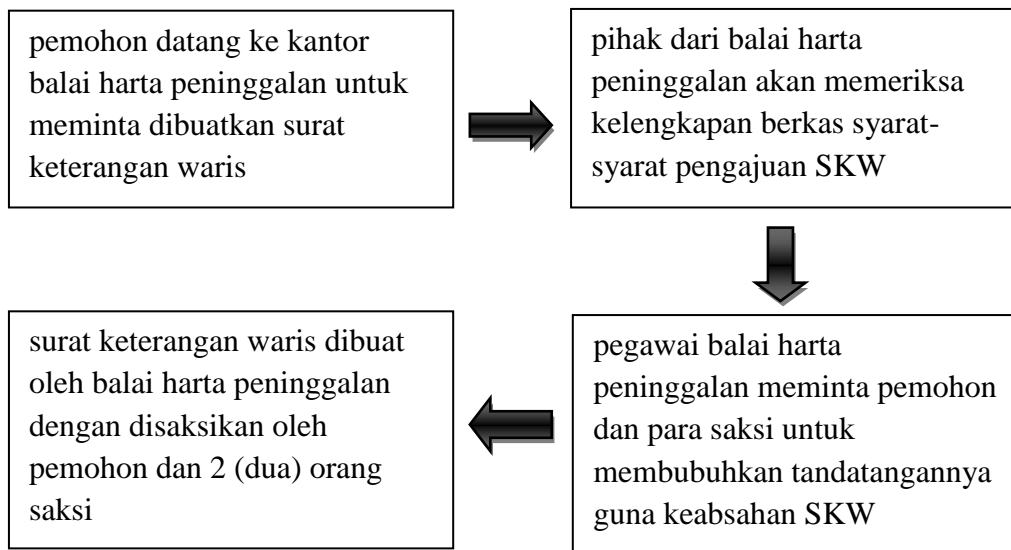
Surat keterangan waris oleh notaris yang dibuat dalam bentuk akta dibawah tangan tersebut memiliki kelemahan dimana akta dibawah tangan yang dibuat oleh notaris dapat disangkal karena adanya bukti yang lebih kuat. Sebagai contoh, notaris yang membuat surat keterangan waris untuk ahli waris, dalam membuat surat keterangan waris, notaris hanya memeriksa berapa jumlah ahli waris berdasarkan keterangan yang diberikan pemohon dan selanjutnya dibenarkan oleh saksi, namun notaris tidak mencocokkan keterangan ahli waris dan saksi tersebut dengan bukti yang ada sehingga ketika ada pihak yang dapat membuktikan sebaliknya maka akta dibawah tangan yang dibuat di notaris tersebut tidak dapat digunakan. Kelemahan tersebut yang membuat penulis merasa diperlukannya akta otentik dalam pembuatan surat keterangan waris.

²⁵ Fitika Andriani, **Perbedaan Golongan Penduduk dalam Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah Karena Pewarisan**, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hlm.6

1.1.3 Prosedur Pembuatan SKW untuk Golongan Timur Asing

Bagan Pembuatan

Surat Keterangan Waris oleh Balai Harta Peninggalan²⁶



Pasal 4 ayat (1) *Instruction Warde Government Landmates*, Stb 1916 Nomor 517 dari Instruksi Balai Harta Peninggalan menjelaskan bahwa diperlukannya surat keterangan waris dari balai harta peninggalan bagi golongan penduduk timur asing untuk proses peralihan hak atas tanah.

Tahapan dalam prosedur pembuatan surat keterangan waris yang dilakukan oleh balai harta peninggalan untuk keturunan timus asing adalah sebagai berikut : pertama, pemohon datang ke kantor balai harta peninggalan untuk meminta dibuatkan surat keterangan waris. Kedua, pihak dari balai harta peninggalan akan memeriksa kelengkapan berkas syarat-syarat pengajuan surat

²⁶ Dibuat oleh penulis bersumber dari www.hukumonline.com yang diakses pada bulan februari 2018

keterangan waris. Ketiga, surat keterangan waris dibuat oleh balai harta peninggalan dengan disaksikan oleh pemohon dan 2 (dua) orang saksi. Terakhir, pegawai balai harta peninggalan meminta pemohon dan para saksi untuk membubuhkan tandatangannya guna keabsahan surat keterangan waris

1.2 Konflik yang Timbul dalam Prosedur Pembuatan Surat Keterangan Waris Berdasarkan Penggolongan Penduduk

Adanya pemisahan pejabat dalam pembuatan surat keterangan waris banyak menimbulkan konflik dalam masyarakat. Mengenai format atau formulir surat keterangan waris sendiri, masing-masing instansi tempat membuat surat keterangan waris mempunyai format yang berbeda-beda seperti dalam surat keterangan waris untuk golongan pribumi, terdapat 2 bentuk surat keterangan waris, yaitu surat keterangan waris yang dibuat sendiri oleh ahli waris yang selanjutnya ditandatangani atau disahkan oleh camat dan disaksikan oleh lurah dan surat keterangan waris yang dibuat dan ditandatangani oleh camat dengan ahli waris dan saksi yang disaksikan oleh lurah. Lain halnya dengan surat keterangan waris untuk golongan Tionghoa dan Timur Asing hanya boleh dibuat oleh notaris dan balai harta peninggalan dengan format yang ditentukan oleh notaris dan balai harta peninggalan. Perbedaan format dalam pembuatan surat keterangan waris tersebut dapat menimbulkan konflik seperti tidak relevannya surat keterangan waris antara satu golongan dengan golongan yang lain.

Mengenai konflik lain yang ditimbulkan yaitu mengenai surat keterangan waris untuk golongan timur asing yang dibuat oleh balai harta peninggalan. Hambatan dan kendala yang dihadapi balai harta peninggalan dalam melakukan

proses penerbitan surat keterangan waris adalah faktor lokasi balai harta peninggalan yang relatif terbatas sehingga ketentuan tersebut dapat merugikan masyarakat khususnya keturunan timur asing.

2. Surat Keterangan Waris Terpadu oleh Notaris

Berdasarkan pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgelijk Wetboek*) dan Pasal 165 HIR (*Herzien Inlandsch Reglement*), akta notaris adalah alat bukti tulisan atau surat pembuktian yang utama dan mutlak sehingga dokumen ini memiliki kedudukan yang sangat penting dalam hal pembuktian di dalam persidangan. Pasal 1870 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgelijk Wetboek*) memberikan penjelasan bahwa akta yang dikeluarkan notaris mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak dan mengikat.

Selain itu akta notaris juga merupakan bukti sempurna yang tidak perlu lagi dibuktikan dengan akta yang lain selama kebenaran isinya dapat dibuktikan. Salah satu akta yang dapat dibuat oleh Notaris adalah Surat Keterangan Waris. Pembuatan surat keterangan waris sebagai alat untuk membuktikan bahwa pemohon adalah benar ahli waris dari seorang pewaris.

Surat Keterangan Waris terpadu merupakan surat yang berisikan tentang siapa saja ahli waris dari seorang pewaris yang sudah meninggal dunia yang hanya dibuat oleh satu pejabat berwenang yaitu notaries. Notaris dapat berperan sebagai satu-satunya pihak yang berwenang dalam membuat surat keterangan waris. Notaris harus dapat mengimplementasikan wewenangnya dalam

pembuatan surat keterangan waris untuk seluruh masyarakat Indonesia tanpa memandang etnis maupun golongan.

Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang nomor 2 tahun 2014 tentang Jabatan Notaris dapat dijadikan sebagai dasar hukum yang menjelaskan bahwa notaris dapat menjadi satu-satunya pejabat yang berwenang dalam pembuatan surat keterangan waris yang tidak memandang golongan. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa notaris mempunyai kewenangan dalam pembuatan akta otentik mengenai semua perbuatan sepanjang akta itu tidak ditugaskan oleh pejabat lain menurut undang-undang.

Mengenai syarat-syarat yang diajukan untuk membuat surat keterangan waris yang dilakukan oleh notaris adalah sebagai berikut :

1. Fotocopy identitas diri pemohon (ahli waris) yang masih berlaku
2. Surat keterangan kematian yang asli
3. Fotocopy kartu keluarga
4. Fotocopy identitas diri saksi-saksi yang masih berlaku
5. Surat pernyataan yang menyebutkan bahwa ahli waris menyetujui bahwa harta warisan yang beruda tanah tersebut dibagi sesuai dengan kesepakatan.
6. Surat kuasa yang diberikan oleh ahli waris yang lain yang berisikan bahwa ahli waris yang lain memberi kuasa kepada pemohon untuk memproses pembuatan surat keterangan waris

3. Kekuatan Surat Keterangan Waris yang Dibuat Oleh Notaris

Kata notaris berasal dari kata "nota-literaria" yang mempunyai arti sebagai tulisan yang digunakan untuk menggambarkan ungkapan berupa tulisan yang ingin disampaikan narasumber. Jabatan notaris pada hakikatnya adalah sebagai pejabat umum yang ditugaskan oleh kekuasaan umum untuk melayani kebutuhan masyarakat akan alat bukti otentik yang nantinya akan memberikan keabsahan dan kepastian hukum dalam bidang hukum perdata atau keperdataan.

Penjelasan mengenai apa definisi Notaris sendiri juga telah dijelaskan dalam pasal 1 Undang-Undang nomor 2 tahun 2014 tentang jabatan notaris yang mendefinisikan notaris sebagai satu-satunya pejabat yang berwenang dalam membuat akta otentik dalam berbagai bidang keperdataan yang mencakup tentang semua perjanjian, perbuatan, dan penetapan untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik. Suatu akta otentik harus terjamin kepastian tanggalnya, kutipannya, dan salinannya.

Notaris mempunyai tugas untuk melayani masyarakat dalam lingkup pembuatan dokumen-dokumen yang sah yaitu akta otentik. Selain itu, notaris juga mempunyai beberapa wewenang yang telah diatur dalam pasal 15 ayat (2) Undang-Undang nomor 2 tahun 2014 tentang Jabatan Notaris yang menjelaskan bahwa : Selain kewenangan sebagaimana disebutkan pada ayat (1), Notaris juga memiliki kewenangan dalam hal pembuatan akta yang berhubungan dengan pertanahan, membuktikan surat di bawah tangan dengan cara mendaftarkan dalam buku khusus, membuat akta risalah lelang, memberikan penyuluhan hukum kepada masyarakat terkait dengan pembuatan akta, mengesahkan tanda tangan

dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan tersebut dengan cara mendaftarkan dalam buku khusus, dan membuat pengesahan keaslian fotokopi.

Wewenang notaris dalam hal pembuatan surat keterangan waris tidak disebutkan secara jelas dalam Undang-Undang nomor 2 tahun 2014 tentang Jabatan Notaris karena UUN hanya mengatur mengenai wewenang notaris dalam pembuatan akta otentik. Surat keterangan waris tidak dikualifikasikan sebagai akta otentik melainkan akta dibawah tangan sehingga wewenang pembuatan surat keterangan waris oleh notaris tidak diatur dalam undang-undang. Pembuatan surat keterangan waris oleh notaris tidak disebutkan dengan jelas dalam Undang-Undang nomor 2 tahun 2014 tentang Jabatan Notaris karena selain surat keterangan waris bukanlah kualifikasi dari akta otentik, juga disebabkan oleh faktor sejarah dimana dari jaman dahulu surat keterangan waris selalu dibuat oleh notaris dan bukan pejabat lain seperti hakim sehingga dasar pembuatan surat keterangan waris merupakan bentuk dari hukum kebiasaan.

Adanya konflik yang dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan, yaitu pasal 111 ayat (1) huruf c angka (4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1997, yang menyebutkan bahwa pembuatan surat keterangan waris dapat dilakukan oleh beberapa pejabat maka menimbulkan kerancuan dan kesan diskriminatif, maka penulis merasa perlu ditentukannya satu pejabat yang berwenang dalam pembuatan surat keterangan waris untuk semua golongan yaitu Notaris. Mengenai kekuatan pembuktian surat keterangan waris yang dibuat oleh notaris, berdasarkan Pasal 1870 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dijelaskan

bahwa kekuatan hukum dari akta yang dibuat oleh notaris adalah mutlak dan mengikat selama akta tersebut dibuat berdasarkan pernyataan dari pihak yang bersangkutan dan dikuatkan dengan adanya saksi-saksi.

Surat keterangan waris yang dibuat oleh notaris harus memiliki format yang sama untuk semua golongan yaitu dibuat berdasarkan format akta otentik yang ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris yaitu memuat kepala akta, isi akta, dan penutup akta.²⁷

4. Surat Keterangan Waris Di Daftarkan di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) Secara Online

Surat keterangan waris terpadu yang dibuat oleh notaris haruslah di daftarkan pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) secara online guna terciptanya kepastian hukum bagi para pihak dan sebagai bentuk tertib administrasi. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) dalam hal ini bertindak sebagai wakil dari pemerintah dibagian pengawasan terhadap pembuatan surat keterangan waris online.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) adalah pilihan yang paling tepat untuk menangani surat keterangan waris secara online karena adanya Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum dimana di dalamnya terdapat Direktorat Perdata yang bertugas untuk pengurusan harta peninggalan dan surat keterangan waris merupakan salah satu unsur dalam

²⁷ Irwan Budiyanto, S.H., **Analisis Terhadap Wewenang Notaris dalam Membuat Surat Keterangan Waris Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (Studi terhadap Notaris di Kota Semarang)**, Jurnal Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2005, hlm.51

pengurusan harta peninggalan. Selain itu, salah satu unsur pelaksana yang ada di dalam Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) Indonesia yang bertugas menyelenggarakan perumusan pelaksanaan kebijakan di bidang pelayanan administrasi hukum sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Terdapat beberapa tahap yang diperlukan untuk membuat program akta online khususnya akta keterangan waris. Pertama, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) sebagai pihak yang mengawasi dan memantau jalannya program surat keterangan waris online harus mempelajari dan memahami rencana dengan baik, selain itu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) juga harus memantau penyusunan program surat keterangan waris online. Kedua, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) juga harus menyediakan sarana dan prasarana sistem aplikasi dalam pendaftaran surat keterangan waris secara online. Mengenai tahap pembentukan sistem aplikasi ini terdapat beberapa pendekatan.

Pertama, Sistem Layanan yang digunakan dalam aplikasi pendaftaran surat keterangan waris secara online haruslah bersifat responsif sehingga masyarakat tidak akan kesulitan dalam menggunakannya. Kedua, Akuntabilitas atau bentuk tanggung jawab pengelola program surat keterangan waris online dalam hal pemberian sistem yang baik agar terciptanya efisiensi sistem. Ketiga, pendaftaran surat keterangan waris terpadu secara online juga harus memperhatikan tentang pengelolaan deskripsi tugas yang menjadi penentu pelaksanaan pengelola program, pengkajian dari dukungan-dukungan terkait

oleh pemerintah, peraturan dan perundang-undangan. Terakhir adalah mengenai landasan program pendaftaran surat keterangan waris terpadu secara online harus didasarkan pada misi yang ingin dicapai.

Berdasarkan pada penjelasan yang telah dijabarkan oleh penulis, penulis memberikan rekomendasi mengenai solusi terhadap surat keterangan waris yang mencerminkan kepastian hukum, yaitu :

1. Surat keterangan waris untuk seluruh golongan penduduk harus dibuat oleh notaris karena akta yang dibuat oleh notaris adalah mutlak dan mengikat, dan bersifat sempurna.
2. Surat keterangan waris dibuat dengan bentuk surat keterangan waris terpadu yaitu hanya ada 1 (satu) bentuk surat keterangan waris yang hanya bisa dibuat oleh 1 (satu) pejabat yang berwenang yaitu notaris.
3. Format surat keterangan waris terpadu yang dibuat oleh notaris sama dengan akta yang dibuat notaris pada umumnya dan tidak ada perbedaan format surat keterangan waris antara satu golongan dengan golongan lain, yang artinya format surat keterangan waris tersebut sama tanpa ada pemisahan golongan.
4. Surat keterangan waris terpadu yang dibuat oleh notaries harus di daftarkan secara elektronik (online) di Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) guna menciptakan surat keterangan waris terpadu yang efisien, professional dan tertib administrasi.